

## Der Staat als Arbeitgeber: wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ellguth, P., & Kohaut, S. (2011). Der Staat als Arbeitgeber: wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft? *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 18(1/2), 11-38. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-343983>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Peter Ellguth, Susanne Kohaut\*

## **Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?\***

**Zusammenfassung** – In der empirischen Arbeitsmarktforschung spielt der Staat als Arbeitgeber bislang eine eher untergeordnete Rolle. Die Tatsache, dass die Geltung eines Tarifvertrags und die Existenz eines Betriebs- bzw. Personalrats integraler Bestandteil des öffentlichen Dienstes sind, muss bei einem Vergleich der Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft berücksichtigt werden. Auf Basis des IAB-Betriebspanels werden deshalb zunächst die hinsichtlich ihrer institutionellen Interessenvertretung vergleichbaren Betriebe/Dienststellen entlang verschiedener Aspekte der Qualität von Arbeit gegenübergestellt. Unter Nutzung von Matching-Verfahren wird anschließend noch ein Schritt weitergegangen, um vergleichbare Einheiten in öffentlicher und privater Hand zu bilden. Die empirischen Ergebnisse verdeutlichen, dass der Staat trotz Ökonomisierungs- und Privatisierungstendenzen nach wie vor eher bessere Arbeitsbedingungen als die Privatwirtschaft bietet. Die zweigleisige Herangehensweise zeigt auch, dass der ‚bloße‘ Vergleich der Betriebe mit Tarifbindung und Betriebsrat durchaus belastbare Resultate liefert.

### **The State as an Employer:**

### **How Do Working Conditions Differ in the Public and Private Sector?**

**Abstract** – Empirical labour market research in Germany seldom focuses on the state as an employer. When analyzing working conditions across sectors, the almost complete coverage with collective agreements and works councils in the public sector has to be taken into account. Therefore, using the IAB Establishment Panel we compare different aspects of working conditions, but only for firms in both sectors that belong to the ‘core zone’ of industrial relations. Going one step further, a matching framework is used to obtain comparable units in the public and private sector. Our results show that the state as an employer still provides better working conditions than privately owned firms despite ongoing trends to implement market rules. In addition, our twofold empirical approach reveals that results derived from a mere comparison of firms with collective agreements and works councils do prove reliable.

**Key words:** public sector, working conditions, collective agreements, works councils, matching (JEL: J45, J50, J81)

---

\* Peter Ellguth, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Regensburger Str. 104, D – 90478 Nürnberg. E-Mail: peter.ellguth@iab.de.

Dr. Susanne Kohaut, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Regensburger Str. 104, D – 90478 Nürnberg. E-Mail: susanne.kohaut@iab.de.

\*\* Artikel eingegangen: 3.1.2011  
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 4.3.2011.

## 1. Der Staat als Arbeitgeber

In der empirischen Arbeitsmarktforschung spielt der öffentliche Dienst bislang eine eher untergeordnete Rolle. Auch über die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor gibt es nur relativ wenig empirische Forschung, obwohl der Staat als Arbeitgeber einige Besonderheiten gegenüber privatwirtschaftlichen Arbeitgebern aufweist. Bund, Länder und Gemeinden als öffentliche Arbeitgeber unterscheiden sich unter anderem durch die Trennung ihrer Beschäftigten in zwei Statusgruppen (Beamte und Angestellte) von den Arbeitgebern in der Privatwirtschaft. Darüber hinaus sind sie zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen gesetzlich verpflichtet (Keller/Henneberger 1993: 256). Seit den 1990er Jahren befindet sich der öffentliche Dienst im Umbruch. Nicht nur aufgrund der allgemein schlechten Haushaltslage wurden zunehmend privatwirtschaftliche Steuerungsmethoden eingeführt („New Public Management“). Hinzu kam die Privatisierung und Ausgliederung öffentlicher Dienstleistungen sowie die durch die Liberalisierung entstandene Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen. Einerseits sollte durch die Privatisierung Geld in die öffentlichen Kassen fließen, andererseits die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung insgesamt erhöht und damit Geld gespart werden.<sup>1</sup> Neben massiven Veränderungen in der Tarifpolitik führte der Restrukturierungsprozess vor allem zu einem starken Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst.

Grundsätzlich sind die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor vergleichbar mit denen in der Privatwirtschaft. Auch hier gilt das duale System der Interessenvertretung mit Tarifverträgen auf überbetrieblicher Ebene und Personalräten auf betrieblicher Ebene. Die Tarifverhandlungen werden wie in der Privatwirtschaft zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geführt. Eine wesentliche Besonderheit des öffentlichen Dienstes ist jedoch, dass es nur auf Ebene der Gemeinden (Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände) und der Länder (Tarifgemeinschaft der Deutschen Länder) Arbeitgeberverbände gibt. Auf Bundesebene ist das Bundesministerium des Innern zuständig (Keller/Henneberger 1993: 250; Keller 2006: 82). Bis in die 1990er Jahre traten die öffentlichen Arbeitgeber in Tarifverhandlungen geschlossen auf, und die erzielten Verhandlungsergebnisse wurden auch auf die großen Staatsbetriebe Bahn und Post übertragen. Die Privatisierung von Post und Bahn und das Ausscheiden der Bundesländer aus den gemeinsamen Tarifverhandlungen hatte in den letzten Jahren eine gewisse Dezentralisierung und Heterogenisierung der ehemals einheitlichen Tariflandschaft zur Folge (vgl. Keller 2007: 177; Keller 2011); trotzdem sind die Arbeitsbedingungen immer noch weitgehend standardisiert (Keller 2006: 81f).

Das duale System der Interessenvertretung ist im öffentlichen Dienst von zentraler Bedeutung. Das zeigt sich auch an den nach wie vor deutlich höheren Organisationsgraden sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite im Vergleich zur Privatwirtschaft. Bis 1993 lag der Organisationsgrad auf Arbeitgeberseite bei nahezu 100% (Keller/Henneberger 1993: 250). Durch das Ausscheiden einiger Länder (Berlin und Hessen) aus der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) ist der Deckungsgrad etwas zurückgegangen. Der Organisationsgrad der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst

---

<sup>1</sup> Vgl. zur sogenannten Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes Czerwick (2007: 237 ff.).

liegt mit gut 60% mehr als doppelt so hoch wie in der Privatwirtschaft (Keller/Schnell 2003: 188; Keller/Schnell 2005: 93). Auch der Anteil der tarifgebundenen Betriebe mit Personalrat liegt weit über dem privatwirtschaftlich geführter Unternehmen.

Die Umstrukturierungen (Privatisierung, New Public Management) der letzten 20 Jahre im öffentlichen Sektor und die erheblichen Haushaltsdefizite haben dazu geführt, dass kurzfristige Kostenkalküle langfristige Überlegungen zu Umfang und Qualität staatlichen Handelns in den Hintergrund gerückt haben. „Öffentliche Arbeitgeber geben ihre Vorbildfunktion auf, die sie ehemals als ‚Modellarbeitgeber‘ auch für die Privatwirtschaft und den Gesamtarbeitsmarkt hatten, und gleichen ihre Strategien denen der privaten an“ (Keller 2006: 94). Ob und welche Auswirkungen das jedoch auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten hat, ist bislang empirisch nicht systematisch untersucht worden.

Nur wenige Arbeiten befassen sich überhaupt mit einem Vergleich von privaten und staatlichen Arbeitgebern (vgl. z. B. Keller/Henneberger 1993; Henneberger 1997; Bellmann et al. 2009), dabei wird aber immer die Privatwirtschaft insgesamt mit dem öffentlichen Sektor verglichen. Die offensichtlichen Unterschiede zwischen beiden Sektoren hinsichtlich der Betriebsgrößenstruktur, der Reichweite von Tarifverträgen und der betrieblichen Interessenvertretung bleiben bei diesen Betrachtungen außen vor. Vor allem die Tarifbindung und das Vorhandensein eines Betriebs- bzw. Personalrats haben jedoch entscheidenden Einfluss auf die Arbeitsbedingungen im Betrieb. Vor diesem Hintergrund wollen wir eine andere Herangehensweise wählen: Anhand der Daten des IAB-Betriebspanels sollen die Arbeitsbedingungen in beiden Sektoren gegenübergestellt werden, allerdings in der Beschränkung auf Betriebe, die tatsächlich vergleichbar, sprich hinreichend ähnlich sind.

Unser methodisches Herangehen umfasst in einem ersten Schritt Verfahren der deskriptiven Statistik, mit denen wir Betriebe der beiden Sektoren vergleichen, die sowohl branchentarifgebunden sind als auch über einen Betriebs- oder Personalrat verfügen. Hierdurch wird ein erster Eindruck der Unterschiede zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern vermittelt.

In einem zweiten Schritt wollen wir den Ansatz, vergleichbare Gruppen zu bilden, ein Stück weiter verfolgen. Dazu bieten sich Verfahren an, die in anderen inhaltlichen Zusammenhängen häufig Anwendung finden (v. a. Evaluationsforschung). Mit Hilfe von Matching-Methoden sollen für ausgewählte Themen Paare von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Einheiten gebildet werden, allerdings ohne den kausaltheoretischen Anspruch, der sonst mit dieser Herangehensweise verbunden ist. Die Arbeit soll somit einen Beitrag zum besseren Verständnis des Staates als Arbeitgeber und der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor leisten.

## **2. Abgrenzung der Sektoren und Datengrundlage**

Um Privatwirtschaft und öffentlichen Dienst vergleichen zu können, muss man sich zunächst Gedanken zur empirischen Abgrenzung der Sektoren machen. Allerdings gibt es keine allgemeingültige Abgrenzung von öffentlichem Dienst, Privatwirtschaft und Nonprofit-Organisationen. Deshalb sollen als theoretische Rahmen für eine sinn-

volle Einteilung der Wirtschaftsbereiche das Drei-Sektoren-Modell und die ihm zu Grunde liegenden Governance-Strukturen dienen.

In der Regel werden drei gesellschaftliche Sektoren unterschieden: der Staat (Erster Sektor), die Privatwirtschaft (Zweiter Sektor) und der Dritte Sektor (Nonprofit-Organisationen). Die Differenzierung erfolgt entlang der verschiedenen Steuerungslogiken (Governance-Strukturen) in den einzelnen Bereichen. Der öffentliche Sektor ist gekennzeichnet durch stark hierarchische und bürokratische Strukturen. Wettbewerb und Gewinnmaximierung charakterisieren die Privatwirtschaft, während dem dritten Sektor eine starke Orientierung an Werten wie Solidarität zugeschrieben wird. In der folgenden Übersicht sind die Unterschiede der einzelnen Sektoren noch einmal zusammengefasst:

**Übersicht 1: Drei-Sektoren-Modell**

Öffentlicher Sektor	Privater Sektor	Dritter Sektor
Unmittelbare Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung	Reiner Wettbewerbsmarkt	Selbstorganisation (Selbsthilfsgruppen, Bürgerinitiativen)
Selbstverwaltung (z. B. Kammern, Hochschulen, Sozialversicherung)	Markt mit koordiniertem Wettbewerb (z. B. Energiesektor)	Assoziationen (Vereine, Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften)
Verwaltungsstrabanten in privater Rechtsform (z. B. GTZ, Goethe-institute, DFG)		Organisierte Interessen (z. B. Verbände)

Quelle: Schuppert (2000: 365)

Bogumil (2004: 210) weist zu Recht darauf hin, dass es in der jüngeren Vergangenheit „...auch zwischen diesen Sektoren Grenzverschiebungen gibt und neue organisatorische Mischformen entstehen und dass sich somit das Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe neu konstituiert.“ Insbesondere privatisierte Staatsbetriebe wie die Deutsche Bahn oder auch die kommunalen Versorgungsbetriebe in privater Rechtsform passen weniger gut in das Schema, da diese Betriebe (noch) nicht im Wettbewerb mit anderen stehen. Für die Operationalisierung der Abgrenzung von Privatwirtschaft und Staat als Arbeitgeber kann die Übersicht jedoch als Leitfaden dienen.

Als Datenquelle dient uns das IAB-Betriebspanel, eine jährliche Befragung von knapp 16.000 Betrieben aller Branchen und Größenklassen in Deutschland, die Informationen zu einer breiten Palette betrieblicher Strukturen und Kenngrößen liefert. Ziehungsgrundlage des IAB-Betriebspanels ist die aus der Beschäftigtenstatistik aggregierte Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit, die alle Betriebe/Dienststellen mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten enthält.<sup>2</sup> Die Betriebe werden nach dem Prinzip der optimalen Schichtung gezogen, wobei die Ziehungswahrscheinlichkeit mit der Betriebsgröße steigt. Als Schichtungsvariablen dienen zehn Betriebsgrößenklassen, 17 Branchen und die Bundesländer. Um Neugründungen abzubilden und die Folgen der Panelmortalität auszugleichen, wird die Stichprobe jähr-

<sup>2</sup> Ein-Mann-Betriebe oder solche mit ausschließlich geringfügiger Beschäftigung werden nicht erfasst, was für unsere Zwecke jedoch von untergeordneter Bedeutung ist.

lich um zusätzliche Betriebe ergänzt. Zum Ausgleich der Disproportionalität der Zufallsstichprobe werden die deskriptiven Ergebnisse jeweils auf die Eckwerte der Grundgesamtheit laut Betriebsdatei der BA hochgerechnet.<sup>3</sup>

Im IAB-Betriebspanel stehen im Wesentlichen vier Variablen zur Verfügung, anhand derer eine Einteilung in die drei Sektoren vorgenommen werden kann: die Wirtschaftszweigzugehörigkeit, die Rechtsform, die Art des Geschäftsvolumens und die Frage, ob ein Betrieb als gemeinnützig anerkannt ist.<sup>4</sup> Nach unserer Kenntnis handelt es sich beim IAB-Betriebspanel um den einzigen umfassenden Betriebsdatensatz, der Angaben zur Identifikation des dritten Sektors enthält. Auch wenn es uns um den öffentlichen Dienst und dessen Vergleich mit der Privatwirtschaft geht, erscheint uns eine Ab- bzw. Ausgrenzung des dritten Sektors notwendig. Die entsprechenden Betriebe, die einer eigenen Steuerungslogik und Zielorientierung folgen,<sup>5</sup> sollen nicht in den Vergleich der interessierenden Sektoren eingehen und bestehende Unterschiede u. U. ‚verwaschen‘. Der dritte Sektor findet im Folgenden nur insoweit Erwähnung, als es dieser Abgrenzung dient.

Anhand der angeführten Kriterien werden Betriebe dem ersten Sektor (öffentlicher Dienst) zugerechnet, wenn sie zum Bereich der öffentlichen Verwaltung, Sozialversicherung oder Verteidigung gehören. Darüber hinaus werden auch Betriebe anderer Wirtschaftszweige zum öffentlichen Dienst gezählt, wenn sie angeben, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zu sein oder über ein Haushaltsvolumen zu verfügen, und wenn sie nicht gemeinnützig sind.

Eine Einschränkung ist jedoch zu beachten: Ziehungsgrundlage des IAB-Betriebspanels sind Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Aufgrund dieser Konstruktion wird der öffentliche Dienst untererfasst, da reine „Beamtenbetriebe“, also Dienststellen ohne jeglichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht in der Grundgesamtheit enthalten sind. Das Ausmaß der Untererfassung lässt sich durch einen Vergleich mit den Zahlen des Statistischen Bundesamtes abschätzen: Laut Statistischem Bundesamt sind 2008 rund 4,5 Mio. Personen im öffentlichen Dienst beschäftigt, darunter knapp 1,7 Mio. Beamte und Richter sowie 0,2 Mio. Berufs- bzw. Zeitsoldaten. Im IAB-Betriebspanel ergibt sich hochgerechnet eine Anzahl von gut 1,1 Mio. Beamten. Diese Diskrepanz ist zwar ärgerlich, stellt aber die Ergebnisse unserer Betrachtungen nicht in Frage, da es uns nicht um eine vollständige Erfassung des öffentlichen Dienstes (für den es sowieso keine klare allgemeingültige Abgrenzung gibt) geht, sondern um eine Charakterisierung und Gegenüberstellung der Beschäftigungsverhältnisse öffentlicher Arbeitgeber. Bei Würdigung der Ergebnisse sollte aber im Hinterkopf behalten werden, dass unsere Abgrenzung

---

<sup>3</sup> Für weitere Informationen zum IAB-Betriebspanel siehe Fischer et al. (2009).

<sup>4</sup> Bei Verwendung der im Weiteren beschriebenen Abgrenzung der Sektoren stehen im ersten Sektor 1.416 Betriebe, in der Privatwirtschaft 12.182 Betriebe und im dritten Sektor 1.610 Betriebe der Stichprobe für die weiteren Auswertungen zur Verfügung.

<sup>5</sup> Zur Struktur und den Arbeitsbedingungen im Dritten Sektor siehe Dathe et al. (2010).



des öffentlichen Dienstes ein Kernsegment mit ausschließlich öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen nicht beinhaltet.<sup>6</sup>

Der Privatwirtschaft werden Betriebe aller Branchen (außer der öffentlichen Verwaltung) zugeordnet, soweit sie weder gemeinnützig noch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sind. Auch dürfen sie als Geschäftsvolumen kein Haushaltsvolumen angegeben haben. Das bedeutet, dass privatisierte ehemalige Staatsbetriebe hier der Privatwirtschaft zugerechnet werden, wenn sie die genannten Kriterien erfüllen, selbst wenn sie noch überwiegend in öffentlicher Hand sind und nicht auf reinen Wettbewerbsmärkten agieren.

Als dritter Sektor wird schließlich der Nonprofit-Bereich abgegrenzt. Zu ihm zählen in unserer Stichprobe alle als gemeinnützig anerkannten Betriebe. Bei der hier gewählten Unterteilung ist zu beachten, dass die Festlegungen mit Blick auf den beabsichtigten Vergleich der beiden Wirtschaftsbereiche „Staat als Arbeitgeber“ und „private Arbeitgeber“ getroffen wurden. In anderen Zusammenhängen kann es durchaus sinnvoll sein, andere Kriterien anzulegen.

### 3. Allgemeine Beschreibung der Sektoren

Im Folgenden soll zunächst anhand der dargelegten Unterteilung der Gesamtwirtschaft in die drei Sektoren öffentlicher Dienst, Privatwirtschaft und Nonprofit-Sektor eine kurze Beschreibung entlang weniger Kenngrößen erfolgen. Dies dient einer ersten Orientierung hinsichtlich Bedeutung und institutioneller Unterschiede der Sektoren und soll unsere Vergleichsgruppenbildung vorbereiten.

Tabelle 1 zeigt zunächst den relativen Umfang der drei Sektoren. Fast 9 von 10 Betrieben zählen zur Privatwirtschaft. Nach unserer Abgrenzung umfasst der dritte Sektor mittlerweile 7% der Betriebe, nur 4% sind dem öffentlichen Dienst zuzurechnen. Aufgrund der im Durchschnitt wesentlich größeren Betriebe bzw. Dienststellen im öffentlichen Sektor ist dort gut jeder siebte Beschäftigte tätig. Die weitere Gegenüberstellung verdeutlicht die Unterschiede in der Verbreitung der institutionellen Interessenvertretungsorgane auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene zwischen den Sektoren.

**Tab. 1: Vergleich der Sektoren**

<i>* hochgerechnete Ergebnisse *</i>							
	Verteilung der Betriebe	Verteilung der Beschäftigten	Ø Betriebsgröße	Anteil Beschäftigte mit Bra-TV	Anteil Beschäftigte mit Haus-TV	Anteil Beschäftigte mit BR/PR*	Anteil Beschäftigte mit Bra-TV & BR/PR*
Öffentlicher Dienst	4%	14%	59	79%	14%	93%	76%
Privatwirtschaft	89%	74%	14	47%	7%	40%	26%
Dritter Sektor	7%	12%	30	61%	11%	63%	44%
Gesamt	100%	100%	17	53%	9%	51%	35%

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

\* Betriebe ab 5 Beschäftigte

<sup>6</sup> Die ausschließlich Beamte aufweisenden Einheiten dürften hauptsächlich in hoheitsrechtlichen Aufgabenbereichen wie Schule, Polizei und Steuer- und Finanzverwaltung zu finden sein. Solche „sozialversicherungsfreien“ Dienststellen sind auch dadurch möglich, dass bestimmte Tätigkeiten, die keine Verbeamtung erforderlich machen, ausgegliedert werden.

Das die bundesdeutschen industriellen Beziehungen charakterisierende duale System der Interessenvertretung liegt – wie bereits erwähnt – im Prinzip auch den Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst zugrunde (vgl. Keller/Schnell 2003: 185). Auf überbetrieblicher Ebene gilt die Tarifautonomie (Ausnahme: Beamte), auf betrieblicher Ebene findet das Bundespersonalvertretungsgesetz bzw. finden die Landespersonalvertretungsgesetze Anwendung, die in weiten Teilen den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes entsprechen (zu den Unterschieden siehe Kippels 1990; Kossens 1996).

Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst gelten gemeinhin als von der Wissenschaft vernachlässigtes Terrain (vgl. Schnabel 2007: 196). Zur Reichweite der Tarifbindung im Bereich öffentliche Verwaltung/Sozialversicherungen veröffentlicht das IAB regelmäßig Zahlen (zuletzt Ellguth/Kohaut 2010: 205). Diese Branche entspricht aber natürlich nicht dem öffentlichen Dienst, wenngleich sie den Kernbereich ausmacht. Unsere Ergebnisse für das weiter gefasste Segment liegen mit 79% folgerichtig etwas unterhalb der Zahlen für die Branche. Nimmt man die Haustarife mit hinzu, arbeiten 93% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Rahmen tarifvertraglicher Regelungen. In der Privatwirtschaft kommt für knapp jeden Zweiten ein Branchentarifvertrag zur Anwendung. Die Bedeutung von Haustarifen ist mit 7% ebenfalls deutlich geringer als im öffentlichen Dienst.<sup>7</sup> Der dritte Sektor bewegt sich bei beiden Größen zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst.

Das Gros der vorliegenden Studien zur betrieblichen Ebene der Interessenvertretung beschäftigt sich mit Strukturen und Problemfeldern der Personalvertretungen, zumeist auf Basis der WSI-Befragung von Betriebs- bzw. Personalräten (Keller/Schnell 2003, 2005; Ahlers 2004). Selten finden sich Zahlen zur Verbreitung von Personalräten (z. B. Schnabel 2007: 205; Ellguth 2003: 195 jeweils auf Basis des IAB-Betriebspanels). Durchgängig wird aber von einem auf Beschäftigte bezogenen fast flächendeckenden Deckungsgrad berichtet. Auch unsere Ergebnisse bestätigen diesen Eindruck (Tab. 1). 93% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst können auf eine betriebliche Interessenvertretung zurückgreifen, gegenüber 40% im privatwirtschaftlichen Bereich. Der dritte Sektor liegt auch hier mit 63% dazwischen. Von anderer Seite wurde schon darauf hingewiesen, dass es angesichts der entsprechenden Regelungen in den Personalvertretungsgesetzen eigentlich keine Vertretungslücken im öffentlichen Dienst geben sollte (Keller/Schnell 2003: 189). Die Frage ist allerdings, ob tatsächlich auch für alle (kleinen) Dienststellen die gesetzlichen Vorgaben (§ 12 BPersVG) umgesetzt werden. Eine gewisse Unschärfe könnte sich auch durch die nicht wirklich eindeutigen Abgrenzungskriterien für den öffentlichen Dienst ergeben. Die Zuordnung im IAB-Betriebspanel beruht zudem letztlich auf der Selbsteinschätzung der befragten Auskunftspersonen.

Mit dieser kurzen Gegenüberstellung dürfte zum einen deutlich geworden sein, dass es für eine Untersuchung der Unterschiede zwischen öffentlichem Sektor und

---

<sup>7</sup> Beispiele für Haustarifverträge im öffentlichen Dienst sind der Tarifvertrag der Bundesagentur für Arbeit mit ver.di und dbb Tarifunion oder Haustarife für Krankenhäuser. Die entsprechenden Vereinbarungen sind in der Regel in enger Anlehnung an den TVÖD ausgestaltet.



Privatwirtschaft wenig Sinn macht, die Wirtschaftsbereiche insgesamt gegenüberzustellen. Unsere Strategie ist es deshalb, so weit möglich vergleichbare Gruppen von Betrieben in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst zu bilden. Der dritte Sektor bleibt bei den weiteren Betrachtungen außen vor. Zum anderen macht eine für die Privatwirtschaft mögliche Gegenüberstellung von Betrieben mit und ohne die Institutionen der Interessenvertretung, zu der es mittlerweile vor allem für die betriebliche Ebene einschlägige Forschungsergebnisse gibt (für einen Überblick: Jirjahn 2005; Addison et al. 2004), für den öffentlichen Sektor keinen Sinn. Bei fast vollständigen Deckungsraten ist eine Tarifbindung sowie die Existenz einer betrieblichen Interessenvertretung quasi Kennzeichen des öffentlichen Dienstes und kann damit nicht Gegenstand von Vergleichen oder Wirkungsanalysen sein.

Wir wollen uns stattdessen (in einem ersten Schritt) auf tarifgebundene Betriebe mit Betriebs- bzw. Personalrat in beiden Wirtschaftsbereichen konzentrieren und diese gegenüberstellen. Hinter dieser Herangehensweise steht die Idee, dass unterschiedliche Arbeitsbedingungen in beiden Wirtschaftsbereichen vermutlich zu einem großen Teil auf die im öffentlichen Sektor fast flächendeckend vorhandenen Mitbestimmungsinstitutionen zurückzuführen sind, ein sektorübergreifender Vergleich dies also berücksichtigen muss. Das bedeutet für den öffentlichen Sektor nur einen vergleichsweise überschaubaren Verlust an Betrieben.<sup>8</sup> Für die Privatwirtschaft hingegen ist die Beschränkung auf die Kernzone der Mitbestimmung mit einer extremen Reduzierung des Untersuchungsgegenstandes, sowohl was den Stichprobenumfang als auch die Grundgesamtheit betrifft, verbunden (siehe Tab. 2). Von den ca. 1,8 Mio. privatwirtschaftlichen Betrieben bleiben noch 62 Tsd. für eine Gegenüberstellung übrig. Das sind knapp 4% Betriebe, die zur Kernzone des dualen Systems der Interessenvertretung gehören. Allerdings arbeiten in diesen Betrieben 29% der Beschäftigten der Privatwirtschaft.<sup>9</sup>

Bezeichnend ist, dass es dadurch bei der durchschnittlichen Betriebsgröße zu einer Annäherung auf einem deutlich höheren Niveau gekommen ist. Im öffentlichen Dienst stieg die Beschäftigtenzahl um das 1,7-fache, in der Privatwirtschaft gar um das 8,5-fache. Insgesamt haben wir es damit im Weiteren vor allem mit mittleren bis großen Einheiten zu tun, die alle sowohl an einen Branchen- bzw. Flächentarif gebunden sind als auch über einen Betriebs- bzw. Personalrat verfügen.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ein merklicher Teil der Dienststellen fällt heraus, da in beiden Sektoren nur solche Einheiten berücksichtigt werden, die die zur Wahl einer Interessenvertretung notwendige Mindestbeschäftigtenzahl erreichen.

<sup>9</sup> Diese Zahlen beziehen sich auf alle privatwirtschaftlichen Betriebe als Basis. In Veröffentlichungen zur Verbreitung von Betriebsräten (aus dem IAB-Betriebspanel) wird – wie wir das auch in Tabelle 1 getan haben – auf die Betriebe, die zur Wahl eines Betriebsrats berechtigt sind (ab 5 Beschäftigte), prozentuiert. Die Anteilswerte sind somit nicht miteinander vergleichbar.

<sup>10</sup> Die Ergebnisse der folgenden Vergleiche sind natürlich nicht nur von der institutionellen Ausstattung der Betriebe getragen, sondern auch abhängig von der weitgehenden Angleichung der Betriebsgröße.

**Tab. 2: Vergleich öffentlicher und privater Sektor: insgesamt / mit Tarifbindung und Betriebs- bzw. Personalrat**

<i>* hochgerechnete Ergebnisse *</i>			
	Betriebe in 1.000	Ø Betriebsgröße	Fallzahl
Öffentlicher Dienst insgesamt	74	59	1.416
Privatwirtschaft insgesamt	1.783	14	12.182
Öffentlicher Dienst (TV&PR)	38	98	1.107
Privatwirtschaft (TV&BR)	62	118	2.049

Anmerkung: die hier ausgewiesenen Fallzahlen bilden auch die Basis für die folgenden deskriptiven Tabellen mit leichten Abweichungen wegen fehlender Werte.

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

#### 4. Indikatoren zur Qualität der Arbeit

Will man die Qualität der Arbeit im öffentlichen Sektor mit der der Privatwirtschaft vergleichen, so stellt sich zunächst die Frage, anhand welcher Kriterien dies geschehen soll. In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion spielen auf internationaler Ebene seit den 1990er Jahren Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle. Seit 2003 gehört die Verbesserung der Arbeitsqualität zu einem der übergreifenden Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie. In diesem Zusammenhang ist von der EU-Kommission ein Konzept entwickelt worden, das die Dimensionen von Arbeitsplatzqualität beschreibt.

Ein anderes Konzept, das Arbeitsplatzqualität zu systematisieren versucht, ist der Index „Gute Arbeit“ des DGB (Seifert/Tangian 2009: 53). Der DGB hat mit seinem Index einen Vorschlag gemacht, der im Gegensatz zu den Indikatoren der EU-Kommission in erster Linie die subjektiven Einschätzungen der Beschäftigten erfasst.

In der vorliegenden Arbeit geht es darum, sinnvolle Kriterien für einen Vergleich der Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene zu definieren, die als Leitfaden zur Strukturierung dienen können. Da der Index „Gute Arbeit“ vor allem auf den subjektiven Bewertungen der Beschäftigten basiert, eignet er sich weniger gut als Konzept für die Beschreibung der Arbeitsplatzqualität auf betrieblicher Ebene. Auch wenn die Qualitätsindikatoren der Europäischen Kommission dafür entwickelt wurden, die Arbeitsplatzqualität einzelner Volkswirtschaften zu vergleichen und somit nicht alle Indikatoren auf Betriebsebene gemessen werden können, so bietet das Konzept doch eine Strukturierungshilfe zur Betrachtung der Arbeitsplatzqualität. In Übersicht 2 sind die Qualitätsindikatoren der EU-Kommission zusammenfassend dargestellt.

In Ermangelung einer einfachen, allgemein anerkannten Definition von Arbeitsplatzqualität ist dieses mehrdimensionale Konzept entwickelt worden, das die im Folgenden kurz erläuterten Dimensionen umfasst. Unter der Dimension „*Sozialer Dialog und Arbeitnehmermitbestimmung*“ versteht die EU-Kommission, dass alle Arbeitnehmer über die Entwicklung ihres Arbeitsumfelds und ihres Unternehmens informiert werden und daran mitwirken können. Als Indikatoren hierfür können die Tarifbindung der Betriebe und das Vorhandensein von Betriebs- oder Personalräten dienen. Uns erscheint dieser Indikator so zentral, dass er in unserer Arbeit bereits bei der Einteilung der Vergleichsgruppen berücksichtigt wird.

## Übersicht 2: Dimensionen der Arbeitsplatzqualität und ihre Operationalisierung

Kategorien der EU-Kommission	Beispiele für Indikatoren der EU	Indikatoren im IAB-Betriebspanel
Sozialer Dialog und Arbeitnehmermitbestimmung	Arbeitnehmermitbestimmung, Anteil der durch Tarifverträge gebundenen Arbeitnehmer, durch Arbeitskämpfe verlorene Arbeitstage	Tariffbindung und Betriebsrat im Betrieb
Flexibilität und Sicherheit	Anteil der freiwilligen/unfreiwilligen Teilzeit- bzw. befristeten Arbeitnehmer	Anteile von Teilzeitbeschäftigten („regulär“, geringfügig), Anteil der Befristeten, Labour-Turnover, Leiharbeit
Gleichstellung der Geschlechter	Geschlechtsspezifisches Lohngefälle, Arbeitslosenquoten nach Geschlecht, Geschlechtertrennung nach Berufsgruppen/Sektoren	Frauenanteil, Anteil Frauen in Führungspositionen, Anteil Frauen an Qualifizierten
Arbeitsorganisation und Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben	Beschäftigungsquoten nach Geschlecht und Kindern, Verfügbarkeit von Kinderbetreuung	Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Betrieb (nur für Privatwirtschaft), Freistellung für Familienzeiten, Langzeitkonten
Diversifizierung und Nichtdiskriminierung	Beschäftigungsquoten nach Geschlecht, Alter, Ethnie, Behinderung	Anteil älterer Arbeitnehmer, Maßnahmen für Ältere
Produktivität und hoher Lebensstandard	Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Anteil der hoch Qualifizierten	Anteil der hoch Qualifizierten, Einkommen
Möglichkeit zu lebenslangem Lernen und beruflicher Weiterentwicklung	Anteil der Fortbildungsmaßnahmen, Anteil der Arbeitnehmer, die am Computer arbeiten	Anteil der Beschäftigten in Weiterbildung
Intrinsische Qualität der Arbeitsplätze	selbstberichtete Arbeitszufriedenheit, Vertragsdauer	Keine
Arbeitsschutz	Anzahl und Kosten von Arbeitsunfällen, Quote der Berufskrankheiten	Keine
Eingliederung und Zugang zum Arbeitsmarkt	Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Weiterbildung und Beschäftigung	Keine

Quelle: Darstellung nach Siebern-Thomas (2005: 201), IAB-Betriebspanel (2008)

Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen „*Flexibilität und Sicherheit*“ fordert die EU-Kommission, um eine positive Einstellung zum Wandel auf dem Arbeitsmarkt bei den Arbeitnehmern zu fördern. Gerade der Staat gilt nach wie vor als Arbeitgeber mit besonders sicheren Arbeitsplätzen. Indikatoren auf Betriebsebene sind zum einen Turnover-Raten, aber auch Anteile von Teilzeitbeschäftigten, Befristeten oder Leiharbeitern.

Die „*Gleichstellung der Geschlechter*“ als Ziel bedeutet, dass die Chancengleichheit von Männern und Frauen in Bezug auf die Wertigkeit der Arbeitsplätze und die berufliche Laufbahn während des gesamten Arbeitslebens gewährleistet ist. Im IAB-Betriebspanel stehen als Indikatoren der Frauenanteil, der Anteil der Frauen an den Qualifizierten und der Anteil an Frauen in Führungspositionen zur Verfügung.

Die Kategorie „*Arbeitsorganisation und Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben*“ meint, dass insbesondere durch Arbeitszeitregelungen und zusätzliche Dienstleistung (Kinderbetreuung) ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeitsleben und Privatle-

ben ermöglicht werden sollte. Grundsätzlich stehen im IAB-Betriebspanel Indikatoren hierfür zur Verfügung. Die Fragen zu den Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf richten sich jedoch in erster Linie an die Privatwirtschaft. Deshalb soll diese Dimension der Arbeitsplatzqualität im Weiteren außen vor bleiben.

Alle Arbeitnehmer sollten ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, des Alters, einer Behinderung, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der sexuellen Ausrichtung gleich behandelt werden. Dieser Grundsatz ist unter der Kategorie „*Diversifizierung und Nichtdiskriminierung*“ zusammengefasst. Da in dieser Arbeit die Arbeitsplatzqualität auf Betriebsebene betrachtet wird, können wir nur Aussagen zu älteren Arbeitnehmern machen. Zu den anderen Diskriminierungsgründen (außer dem Geschlecht, das bereits bei der Gleichstellung der Geschlechter Verwendung findet) gibt es im IAB-Betriebspanel keine Informationen.

Ziel der EU ist eine hohe „*Arbeitsproduktivität und ein hoher Lebensstandard*“ in allen Regionen. Diese Dimension kann mit Betriebsdaten nicht wirklich abgebildet werden. Allerdings steht das erzielte Arbeitseinkommen in engem Zusammenhang mit einem hohen Lebensstandard und ist ein wesentlicher Faktor der Arbeitsplatzqualität. Deshalb wird die betriebliche Lohnsumme pro Vollzeitäquivalent als Indikator einbezogen.

Ein Aspekt einer hohen Arbeitsplatzqualität ist, dass die Arbeitnehmer angemessene Unterstützung beim „*lebenslangen Lernen*“ erhalten, um ihr Potential voll auszus schöpfen. Auf Betriebsebene bieten sich hier Beschäftigtenanteile an beruflicher Weiterbildung an.

Der Vollständigkeit halber seien noch drei weitere Dimensionen der Arbeitsplatzqualität erwähnt: Die Arbeitsplätze sollten eine „*intrinsische Qualität*“ aufweisen, die Arbeitszufriedenheit vermittelt und mit den Qualifikationen und Fähigkeiten der Arbeitnehmer vereinbar ist. Als Indikator wird hier u. a. die selbstberichtete Arbeitszufriedenheit genannt. Auf Betriebsebene können solche Indikatoren nicht gemessen werden. Im IAB-Betriebspanel stehen auch keine Informationen zum „*Arbeitsschutz*“ zur Verfügung. Diese grundsätzlich wichtige Kategorie der Arbeitsplatzqualität bezieht sowohl physische als auch psychische Faktoren mit ein. Der Arbeitsschutz soll eine kontinuierliche Teilnahme am Berufsleben gewährleisten. Die Dimension „*Eingliederung und Zugang zum Arbeitsmarkt*“ kann nicht auf Betriebsebene erfasst werden, da es hier vor allem um Übergänge aus dem Bildungssystem oder aus der Erwerbslosigkeit ins Berufsleben geht.

## **5. Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft**

### ***5.1 Vergleich tarifgebundener Betriebe mit Betriebs- bzw. Personalrat***

Bei unserem Vergleich wollen wir zunächst das Augenmerk auf den Aspekt Flexibilität und Sicherheit legen. Die Beschäftigungssicherheit galt von jeher als ein Kennzeichen des öffentlichen Sektors (Keller 2010: 32 ff.). Im öffentlichen Dienst war lange Zeit das sogenannte Normalarbeitsverhältnis Standard, das u. a. gekennzeichnet ist durch Vollzeitätigkeit, Integration in die Sozialversicherungssysteme und unbefristete Beschäftigungsverhältnisse. Durch Einführung „flexibler“ Vertrags- und Beschäftigungsformen haben sich auch im öffentlichen Dienst die Beschäftigungsstrukturen verän-

dert. Das Ausmaß der Personalbewegungen in den Betrieben bzw. Dienststellen (gemessen als Anzahl der Zu- und Abgänge im 1. Halbjahr 2008 bezogen auf den mittleren Personalstand in diesem Zeitraum) bietet einen ersten Anhaltspunkt zur Beurteilung der Beschäftigungsstabilität in beiden Sektoren.

**Tab. 3: Personalbewegungen im öffentlichen und privaten Sektor (1. Hj. 2008)**  
(Betriebliche Fluktuationsraten jeweils bezogen auf den durchschnittlichen Personalbestand in %)

* hochgerechnete Ergebnisse *							
	Einstellungen	darunter: befristete	Anteil befristeter Einstell.	AG-seitige Kündigungen	AN-seitige	restliche Abgangsgründe*	Labour Turnover
	(1)	(2)	(2/1)				
Öffentlicher Dienst	2,9%	1,3%	0,45	0,5%	0,4%	2,4%	6,3%
Privatwirtschaft	5,6%	1,4%	0,25	1,5%	1,9%	1,4%	10,5%
Öffentlicher Dienst (TV&PR)	2,0%	1,2%	0,58	0,0%	0,2%	1,7%	3,9%
Privatwirtschaft (TV&BR)	4,7%	2,5%	0,54	0,5%	1,2%	2,0%	8,3%

\* z. B. einvernehmliche Aufhebung, Versetzung innerhalb des Unternehmens, Ruhestand, Erwerbsunfähigkeit  
Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

Wie Tabelle 3 zeigt, ist in der Privatwirtschaft (tarifgebundene Betriebe mit Betriebsrat) mit 8,3% eine mehr als doppelt so hohe Labour-Turnover-Rate zu verzeichnen als im öffentlichen Sektor (3,9%). Das Ungleichgewicht beruht zum einen auf deutlichen Unterschieden bei den Personalzugängen mit 4,7% zu 2,0%. Entweder sind die Betriebe der Privatwirtschaft eher in der Lage oder eher darauf angewiesen, Einstellungen vorzunehmen, um Abgänge auszugleichen. Dies lässt sich erst mit einer Betrachtung der Abgangsgründe näher beleuchten (siehe weiter unten). Interessant ist zunächst, welche Rolle befristete Einstellungen spielen. In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion wird in letzter Zeit die zunehmende Bedeutung befristeter Beschäftigungsverhältnisse hervorgehoben. Dabei werden auch mögliche Auswirkungen auf die Lebensplanung der Betroffenen angesprochen (z. B. O.V. 2010). Der öffentlichen Verwaltung wird in den zugrunde liegenden Forschungsarbeiten eine Spitzenstellung beim Anteil der befristeten Neueinstellungen bescheinigt, wobei auf die unterschiedlichen Motivlagen in den Wirtschaftsbereichen hingewiesen wird (vgl. Bellmann et al. 2009; Hohndanner 2010).

Ein Vergleich der jeweils tarifgebundenen Betriebe mit Betriebs-/Personalrat zeigt aber, dass sich die Privatwirtschaft im Ausmaß befristeter Arbeitsverträge bei Neueinstellungen (54%) kaum vom öffentlichen Dienst (58%) unterscheidet. (Wie aus der Tabelle auch hervorgeht, ergibt sich beim Vergleich der Gesamtsektoren tatsächlich im öffentlichen Dienst eine fast doppelt so hohe Quote befristeter Neueinstellungen gegenüber der Privatwirtschaft.) Hier macht sich vor allem der Einfluss des Betriebsrats auf die Nutzung befristeter Beschäftigung bemerkbar. In der Literatur wird dies in erster Linie als Strategie zum Schutz der Stammelegschaft erklärt (vgl. Boockmann/Hagen 2003).

Die andere Seite der Medaille bilden die Personalabgänge mit einem ebenso großen Übergewicht der Privatwirtschaft (3,7% zu 1,9%). Das IAB-Betriebspanel ermöglicht es, diese nach arbeitgeber- und arbeitnehmerinduzierten Gründen zu unterscheiden. Das in Arbeitnehmerperspektive unter dem Aspekt der Beschäftigungssicherheit wohl wichtigste Maß ist die Rate der arbeitgeberseitigen Kündigungen. Im öffentlichen Sektor bewegen sich diese Maßnahmen unterhalb der Wahrnehmungsschwelle. In der Privatwirtschaft sind Entlassungen durchaus Bestandteil der betrieblichen Personalpolitik, machen aber nur einen kleinen Teil (0,5%) der Personalabgänge aus.

Auch aus eigenen Stücken verlassen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes kaum ihren Arbeitgeber (0,2%). Das sieht in der Privatwirtschaft anders aus. Dort sorgen arbeitnehmerseitige Kündigungen (1,2%) immerhin für ca. ein Drittel der gesamten Personalabgänge. Aus den Daten geht allerdings nicht hervor, welche Motive hinter diesen Verhaltensunterschieden stehen. Im Ausmaß der Personalabgänge aus weiteren Gründen, z. B. einvernehmliche Aufhebung, Versetzung, Eintritt in den Ruhestand oder Erwerbsunfähigkeit, unterscheiden sich die Sektoren dann kaum noch. Mit Blick auf das Einstellungsverhalten ist es also eher der Verlust von Beschäftigten, der die privatwirtschaftlichen Arbeitgeber bewegt, als die selbst ausgesprochenen Kündigungen. Insgesamt betrachtet, sind es natürlich die deutlich höheren Abgangsraten, die höhere Einstellungsraten bedingen und insgesamt für die fast doppelt so hohe Fluktuation in der Privatwirtschaft sorgen.

Ein Kriterium zur Beurteilung der (mangelnden) Qualität von Arbeitsplätzen ist die Abweichung von der Referenzgröße Normalarbeitsverhältnis (Mückenberger 1985). Zu den entsprechenden, in der Regel als atypisch bezeichneten Beschäftigungsformen gehören Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung sowie Leiharbeit (vgl. Keller/Seifert 2006; zur Diskussion um das Verhältnis atypische – prekäre Beschäftigung siehe Brehmer/Seifert 2008; zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst siehe Czerwick 2007: 136 ff.). Die Europäische Kommission stellt bei Teilzeitarbeit auf die Unterscheidung von freiwilliger und unfreiwilliger Teilzeitarbeit ab. Diese Trennung lässt sich mit Betriebsdaten nicht nachvollziehen. Stattdessen bietet sich die Unterscheidung von ‚regulärer‘ und geringfügiger Teilzeitbeschäftigung an, wie sie auch der Definition der verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung zugrunde liegt. ‚Reguläre‘ Teilzeit wird in der Literatur nicht per se als problematisch betrachtet. Anders geringfügige Beschäftigung, die v. a. unter den Gesichtspunkten Einkommen, Beschäftigungsfähigkeit, Zugang zu Weiterbildung, soziale Sicherung als defizitär gegenüber dem Normalarbeitsverhältnis angesehen wird.

Insgesamt arbeitet gut jeder vierte Beschäftigte im öffentlichen Dienst in irgendeiner Form von Teilzeit, die Quote ist damit doppelt so hoch wie in den vergleichbaren Betrieben der Privatwirtschaft (26% zu 13%). Interessant ist, dass diese Teilzeittätigkeit des öffentlichen Sektors ausschließlich auf dem Einsatz regulärer Teilzeitarbeit (24%) beruht. Geringfügige Beschäftigung spielt hier mit 3% nur eine untergeordnete Rolle. Aber auch in den privatwirtschaftlichen Betrieben (mit Tarifbindung und Betriebsrat) hält sich das Ausmaß mit 4% in relativ engen Grenzen. In der gesamten Privatwirtschaft liegt der Anteil geringfügiger Beschäftigung dreimal so hoch, was zu einem Gutteil der im Vergleich geringen Verbreitung eines Betriebsrats geschuldet ist



(zum Zusammenhang von Betriebsrat und geringfügiger Beschäftigung siehe Pfeifer 2007). Der vermeintliche Vorbildcharakter des öffentlichen Sektors in Form einer zurückhaltenden Nutzung geringfügiger Teilzeit verschwindet fast vollständig bei unserem Vergleich der jeweils mit den Interessenvertretungsinstitutionen ausgestatteten Einheiten.

**Tab. 4: Beschäftigungsformen im öffentlichen und privaten Sektor**  
(Beschäftigtenanteile in Prozent)

<i>* hochgerechnete Ergebnisse *</i>						
	Teilzeit	soz.pfl. Teilzeit	geringf. Besch.	Leih- arbeiter	Befristete	Anteil Übernahmen an Abgängen* aus Befristung
Öffentlicher Dienst	27%	24%	3%	0%	8%	36%
Privatwirtschaft	22%	10%	12%	3%	6%	59%
Öffentlicher Dienst (TV&PR)	26%	24%	3%	0%	8%	36%
Privatwirtschaft (TV&BR)	13%	10%	4%	4%	6%	52%

\* Abgänge aus Befristung: Summe der Übernahmen in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis und der Trennungen nach Auslaufen einer Befristung.

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

Leiharbeit spielt wie erwartet im öffentlichen Sektor keine Rolle. Im vergleichbaren privatwirtschaftlichen Segment entstammen dagegen immerhin 4% der dort Tätigen einem Entleihbetrieb. Die Aussage aus der Verleihbranche, dass „jetzt auch der öffentliche Dienst die Leiharbeit (entdecke)“ (Obertreis 2009) hat sich bislang noch nicht in entsprechenden Zahlen niedergeschlagen,<sup>11</sup> allerdings spiegeln die Daten auch den Stand Mitte 2008 wider. Befristete Beschäftigung war schon bei Betrachtung der Personalfluktuations Thema. Neben der Einstellungspraxis – gemessen als Anteil befristeter Arbeitsverträge an allen Einstellungen – gibt natürlich der Bestand an befristeten Beschäftigten einen Hinweis auf die Arbeitsplatzsicherheit. Neben ihrer Anpassungsfunktion wird diese Vertragsform einerseits unter dem Aspekt der Prekarisierung von Erwerbskarrieren diskutiert (Giesecke 2006). Andererseits wird ihr Einsatz als Screening-Instrument und ihre Brückenfunktion in unbefristete Beschäftigung betont (Hohendanner/Gerner 2010). Im Ausmaß befristeter Beschäftigung unterscheiden sich der öffentliche (8%) und der private (6%) Sektor nicht dramatisch. Im öffentlichen Dienst sind in großem Maße auch zeitlich begrenzte Finanzierungen von Stellen Ursache für Befristungen (Hohendanner 2010). Inwieweit befristete Arbeitsverträge tatsächlich einen Übergang zu regulärer Beschäftigung (im gleichen Betrieb) schaffen, lässt sich mit den Daten des IAB-Betriebspanels prüfen.

Betrachtet man die Übernahmen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis nach Ablauf einer Befristung und bezieht diese auf die Gesamtzahl der Abgänge aus befristeter Beschäftigung (Übernahmen und Trennungen nach Ablauf einer Befristung), so zeigt sich, dass im öffentlichen Sektor trotz der hohen Bedeutung befristeter

<sup>11</sup> Die z. T. als Leiharbeit bezeichnete Praxis öffentlicher Arbeitgeber, sogenannte Stellenpools zur Vermittlung von Personalüberhangkräften auf freie Stellen einzurichten, wird in den Daten nicht erfasst.

Einstellungen (58%) vergleichsweise selten (36%) der Sprung in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis gelingt.<sup>12</sup> In den vergleichbaren Betrieben der Privatwirtschaft ist bei ähnlicher Einstellungspraxis (55%) die Brückenfunktion befristeter Beschäftigung deutlich häufiger (52%) gewährleistet.

Qualität der Arbeit äußert sich in der EU-Definition auch in der Gleichstellung der Geschlechter sowie der Nichtdiskriminierung weiterer Arbeitnehmergruppen. Mit den Daten des IAB-Betriebspanels kann zunächst die geschlechtsspezifische Verteilung bestimmter Beschäftigtengruppen untersucht werden.<sup>13</sup> Hier zeigt sich das erwartete Bild. Im öffentlichen Sektor ist über die Hälfte der Beschäftigten weiblich, in der Privatwirtschaft weniger als ein Drittel. Für sich genommen sagt der Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung u. E. noch nicht viel unter dem Aspekt ‚Qualität der Arbeit‘ aus. Interessanter ist eine Gegenüberstellung des Frauenanteils an den einzelnen Qualifikationsgruppen.

**Tab. 5: Frauen im öffentlichen und privaten Sektor**

* hochgerechnete Ergebnisse *									
	Anteil Frauen	Frauenant. an Hochquali.		Frauenant. an Mittelquali.		Frauenant. an Geringquali.		Anteil Frauen in Führungsposition	
	(1)	(2)	(2/1)*	(3)	(3/1)	(4)	(4/1)	(5)	(5/1)
Öffentlicher Dienst	53%	43%	0,82	56%	1,07	58%	1,11	29%	0,56
Privatwirtschaft	39%	29%	0,73	39%	0,99	50%	1,28	23%	0,60
Öffentlicher Dienst (TV&PR)	52%	43%	0,82	56%	1,07	58%	1,11	25%	0,48
Privatwirtschaft (TV&BR)	31%	21%	0,68	30%	0,97	40%	1,29	13%	0,44

\* Das Verhältnis des Frauenanteils an einer Qualifikationsgruppe zum Frauenanteil insgesamt drückt die Über- bzw. Unterrepräsentanz von Frauen in der jeweiligen Qualifikationsgruppe aus. Ein Faktor von 1,0 bedeutet eine geschlechtsneutrale Verteilung.

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

In beiden Sektoren sind hochqualifizierte Frauen unter- und geringqualifizierte Frauen (stark) überrepräsentiert (gemessen am Frauenanteil an der Gesamtbeschäftigung im Sektor). Die Differenzen sind aber im öffentlichen Dienst deutlich schwächer ausgeprägt als in der Privatwirtschaft; d. h., der öffentliche Dienst ist deutlich näher am Ideal einer geschlechtsneutralen Qualifikationsstruktur.

Anders sieht es bei der geschlechtsspezifischen Verteilung der Führungspositionen aus. Hier tragen beide Sektoren in vergleichbarem Ausmaß zum bekannten Bild der Unterrepräsentierung der Frauen bei (vgl. Kohaut/Möller 2010). Der Frauenanteil an Führungspositionen beträgt im öffentlichen Dienst nur 25%, in der Privatwirtschaft gar nur 13%. Gemessen am Frauenanteil an allen Beschäftigten liegt der öffentliche Sektor mit 48% aber nur knapp über der Privatwirtschaft mit 44%. Auch wenn

<sup>12</sup> Hier sei noch einmal darauf hingewiesen, dass mit den Daten des IAB-Betriebspanels nur innerbetriebliche Übernahmen beobachtet werden können.

<sup>13</sup> Zu geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden oder Übergängen aus Arbeitslosigkeit können keine Aussagen getroffen werden.

vermutlich unterschiedliche Mechanismen in den Sektoren wirken, kommt es hinsichtlich der Teilhabe von Frauen an Führungspositionen doch zu ähnlichen Ergebnissen.

Die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer erfährt in der aktuellen Diskussion um den (künftigen) Fachkräftebedarf besondere Aufmerksamkeit. Dabei geht es vor allem um die Erwerbsbeteiligung Älterer im Zuge des demografischen Wandels und die Beschäftigungsfähigkeit Älterer vor dem Hintergrund der Rente mit 67. Im öffentlichen Dienst werden ältere Beschäftigte zudem häufig als künftige ‚Versorgungslast‘ thematisiert. Der Aspekt der Beschäftigung Älterer als Kennzeichen der Qualität von Arbeit wird in diesen Debatten eher vernachlässigt. Aus betrieblicher Sicht kann hier einerseits die Bereitschaft, Ältere zu beschäftigen, betrachtet werden. Andererseits stehen Informationen zur Verfügung, inwieweit spezielle Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer angeboten werden.

**Tab. 6: Ältere im öffentlichen und privaten Sektor**

<i>* hochgerechnete Ergebnisse *</i>					
	keine Älteren im Betrieb?	< 10% Ältere	< 30% Ältere	Maßnahmen für Ältere*	Einbeziehung Älterer* in Weiterbildung
Öffentlicher Dienst	10%	15%	46%	57%	18%
Privatwirtschaft	38%	47%	72%	13%	5%
Öffentlicher Dienst (TV&PR)	3%	10%	45%	80%	26%
Privatwirtschaft (TV&BR)	7%	19%	72%	58%	20%

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

\* nur Betriebe mit Älteren

Die Information, ob ein Betrieb überhaupt ältere Arbeitnehmer beschäftigt, kann bei unserem Sektorenvergleich nur einen ersten Eindruck geben. Allein auf Grund der beträchtlichen durchschnittlichen Betriebsgrößen der beiden Gruppen (siehe Tab. 2) besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, mindestens einen Beschäftigten ab 50 Jahre im Betrieb zu haben. Aber auch hier zeigt sich schon eine gewisse Widerständigkeit der Privatwirtschaft. Setzt man die Hürde etwas höher, ergeben sich auch etwas höhere Anteile an Betrieben, die diese reißen. Jede zehnte Dienststelle hat weniger als 10% Ältere. In der Privatwirtschaft trifft dies auf fast jeden fünften Betrieb zu.<sup>14</sup> Auch bei höheren Anteilswerten bleibt die Relation zwischen den Sektoren bestehen.

Über die reine Beschäftigung Älterer hinaus ist natürlich auch von Interesse, inwieweit der Betrieb/die Dienststelle spezielle Maßnahmen umsetzt, die die Beschäftigungsfähigkeit dieser Gruppe erhalten sollen. Dazu gehören z. B. die besondere Ausstattung von Arbeitsplätzen, die altersgemischte Besetzung von Arbeitsgruppen oder spezielle Weiterbildungsangebote für Ältere (vgl. Bellmann et al. 2007). In dieser Hinsicht bleiben auch bei Betrachtung der vergleichbaren Einheiten beider Sektoren deutliche Unterschiede bestehen. Im öffentlichen Sektor sind 8 von 10 Dienststellen (mit Älteren) in dieser Hinsicht aktiv, in der Privatwirtschaft sind es knapp 6 von 10. Auch bei der hinsichtlich der weiteren Teilhabe Älterer am Erwerbsleben wichtigen Frage

<sup>14</sup> Im IAB-Betriebspanel stehen Informationen zur Beschäftigung Älterer (50 Jahre und älter) nur als kategorisierte Anteilswerte zur Verfügung. Sektorale Durchschnittswerte können somit nicht berechnet werden.

der Berücksichtigung im Rahmen der betrieblichen Weiterbildungsanstrengungen hat der öffentliche Sektor mit 26% zu 20% etwas mehr zu bieten.

Um beim Thema Weiterbildung zu bleiben: Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und die Möglichkeit der beruflichen Weiterentwicklung sind natürlich nicht nur für ältere Beschäftigte ein Thema und Kennzeichen der Qualität von Arbeit. Die generelle Bedeutung betrieblicher Weiterbildungsanstrengungen wird auch vor dem Hintergrund des erwarteten Fachkräftebedarfs immer wieder herausgestellt. Anders als es ein Blick auf die Gesamtsektoren nahelegt, engagieren sich die Betriebe/Dienststellen des öffentlichen Dienstes in Sachen Weiterbildung nur etwas stärker als die der Privatwirtschaft (siehe Tab. 7). Auch beim Anteil der einbezogenen Arbeitnehmer<sup>15</sup> gibt es nur einen geringfügigen Unterschied zwischen den Sektoren.

**Tab. 7: Weiterbildung im öffentlichen und privaten Sektor**

<i>* hochgerechnete Ergebnisse *</i>		
	<i>Weiterbildungs- entscheidung</i>	<i>Weiterbildungs-Quote</i>
Öffentlicher Dienst	73%	33%
Privatwirtschaft	47%	25%
Öffentlicher Dienst (TV&BR)	88%	33%
Privatwirtschaft (TV&BR)	85%	29%

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

Löhne bzw. Lohnunterschiede zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft werden regelmäßig anlässlich Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst thematisiert (zur Lohnbildung im öffentlichen Dienst vgl. z. B. Henneberger 2004: 221 ff.). Je nach Herkunft werden dabei die leeren Staatskassen, die generelle Überbezahlung der öffentlich Beschäftigten oder deren Nachholbedarf im Vergleich zur Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft betont. In der wissenschaftlichen Literatur werden Lohndifferentiale für unterschiedliche Beschäftigtengruppen in den Blick genommen. Neben geschlechtsspezifischen Unterschieden (gender wage gap) bildet der Vergleich von im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft Beschäftigten ein wesentliches Untersuchungsinteresse (z. B. Tepe/Kroos 2010; Melly 2005; Allington/Morgan 2003; Jürges 2002). Die (auf Individualdaten basierenden) Ergebnisse veranschaulichen, dass eine differenzierte Betrachtung einzelner Beschäftigtengruppen jeweils unterschiedliche Lohndifferentiale ans Licht bringt. In der Tendenz profitieren vor allem Frauen im unteren Einkommensbereich von einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst, während Männer im oberen Einkommensbereich die höchsten Lohnabschläge hinnehmen müssen (z. B. Tepe/Kroos 2010: 9).

Mit den uns vorliegenden Betriebsinformationen zur Lohn- und Gehaltssumme im Monat Juni (ohne Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) sind differenzierte

<sup>15</sup> Im IAB-Betriebspanel haben die befragten Arbeitgeber die Möglichkeit, die Anzahl der Teilnahmefälle oder die Anzahl der teilnehmenden Personen anzugeben. Die Angaben zu Teilnahmefällen wurden nach einem üblichen Verfahren in Personenangaben umgerechnet (siehe Düll/Bellmann 1998).

Analysen von Lohndifferenzialen nicht möglich. Uns geht es auch vielmehr darum, ob auf betrieblicher Ebene so etwas wie ein Tausch von Entlohnungsbestandteilen gegen Beschäftigungssicherheit beobachtbar ist (vgl. Henneberger 1997: 142 ff.; Pfeifer 2011), wohl wissend, dass sich für einzelne Beschäftigtengruppen die Situation sehr unterschiedlich darstellen kann. Die folgende Gegenüberstellung der jeweils tarifgebundenen Einheiten mit Betriebs- bzw. Personalrat ist aber insofern mit größerer Skepsis zu betrachten als die vorangegangenen Vergleiche, da die Lohnhöhe in besonderem Maße von weiteren betrieblichen aber auch individuellen Faktoren abhängt. Unter den betrieblichen Faktoren dürften neben der Betriebsgröße die Qualifikationsstruktur und der Frauenanteil dabei wohl die größte Rolle spielen.<sup>16</sup>

**Tab. 8: Lohnkosten im öffentlichen und privaten Sektor**

<i>* hochgerechnete Ergebnisse *</i>		
	Lohn/VZÄ*	Lohn/Kopf
Öffentlicher Dienst	2.692 €	2.294 €
Privatwirtschaft	1.539 €	1.289 €
Öffentlicher Dienst (TV&PR)	2.784 €	2.457 €
Privatwirtschaft (TV&BR)	2.794 €	2.577 €

\* Lohn pro Vollzeitäquivalent (siehe Fußnote 17)

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

Nach unseren deskriptiven Ergebnissen ist das Lohnniveau pro Vollzeitäquivalent<sup>17</sup> im öffentlichen Sektor im Durchschnitt nicht geringer als in der Privatwirtschaft. Von einem Malus in der Entlohnung als Preis für die höhere Beschäftigungsstabilität ist bei dieser Betrachtung nichts zu merken. Es bleibt aber abzuwarten, ob dies auch bei Berücksichtigung der zusätzlich zur Verfügung stehenden betrieblichen Informationen (siehe nächster Abschnitt) so bleibt.

## 5.2 Vergleich auf Basis von Matching-Methoden

Wie angekündigt wollen wir nach dem Vergleich von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Betrieben bzw. Dienststellen mit tatsächlich vergleichbarer institutioneller Ausstattung einen Schritt weiter gehen und den Anspruch an Vergleichbarkeit erhöhen. Dazu werden Matching-Verfahren zum Einsatz kommen, um Paare zu bilden im Sinne einer ausdifferenzierten Vergleichsgruppenbildung ohne kausalen Erklärungsanspruch. Es handelt sich somit um eine bislang eher unübliche Adaption dieser Verfah-

<sup>16</sup> Diese und weitere betriebliche Merkmale werden bei unserem weiteren Vorgehen noch kontrolliert (siehe 5.2). Individuelle Heterogenitäten könnten nur mit entsprechenden Personendaten berücksichtigt werden.

<sup>17</sup> Zur Berechnung der Vollzeitäquivalente stehen im IAB-Betriebspanel Informationen zur Beschäftigung in ‚regulärer‘ Teilzeit und in geringfügiger Beschäftigung zur Verfügung. Ein Teilzeitbeschäftigter geht mit dem Faktor 0,6 in Westdeutschland bzw. 0,7 in Ostdeutschland auf Grund der dort durchschnittlich höheren Wochenstundenzahl der Teilzeitkräfte in den Nenner ein. Geringfügig Beschäftigte werden in beiden Landesteilen mit dem Faktor 0,2 berücksichtigt.

ren auf einen Gegenstand, bei dem es abweichend kein Treatment gibt und nicht die Auswirkungen dieses Treatments betrachtet werden sollen. Uns geht es ‚nur‘ darum, zwei Gruppen von Betrieben zu erhalten, die sich nach Möglichkeit in nichts anderem unterscheiden als in der Sektorzugehörigkeit. Die nach dem Matching u. U. noch zu beobachtenden Differenzen in den interessierenden Variablen lassen sich dann als genuine Sektorenunterschiede interpretieren. Wir wollen mit diesem Vorgehen auch klären, wie belastbar die vorher dargestellten Ergebnisse auf Basis des Vergleichs jeweils tarifgebundener Betriebe mit Betriebs- bzw. Personalrat sind.

Unsere Herangehensweise orientiert sich an Arbeiten zu geschlechtsspezifischen Lohndifferenzialen, in denen der Verdienst weiblicher mit dem männlicher Beschäftigter mit den gleichen beobachtbaren Charakteristika verglichen wird. Die Vergleichsgruppen werden dabei unter Nutzung von Matching-Verfahren gebildet (vgl. Hirsch et al. 2009).

Konkret werden für unsere Zwecke in einem ersten Schritt Probit-Modelle geschätzt für die Zugehörigkeit eines Betriebs zum öffentlichen Sektor. Als Matching-Variablen werden alle zur Verfügung stehenden betrieblichen Merkmale genutzt, die die Wahrscheinlichkeit, dem öffentlichen Sektor anzugehören, beeinflussen und potenziell im Zusammenhang mit den interessierenden Ergebnis-Variablen stehen (vgl. Caliendo/Kopeinig 2008: 38). Hierbei orientieren wir uns an der jeweils in der Literatur diskutierten Variablenauswahl. Jedem öffentlichem Betrieb wird dann ein privatwirtschaftlicher Betrieb mit identischen oder zumindest vergleichbaren Eigenschaften auf Basis des Propensity Score zugeordnet (statistischer Zwilling). Für die Durchführung der Paarbildung steht eine Reihe unterschiedlicher Verfahren zur Verfügung. Wir präsentieren Ergebnisse des „nearest-neighbour-matching“ ohne Zurücklegen.<sup>18</sup>

Angesichts des Aufwandes, der mit diesen Verfahren verbunden ist, wollen wir die folgenden Analysen auf die inhaltlichen Aspekte Beschäftigungssicherheit und Entlohnung sowie Weiterbildung beschränken. Für die Betrachtung der verschiedenen Maße des Labour-Turnover gehen in die Probitschätzung neben der Betriebsgröße (logarithmiert), die Bindung an einen Branchentarif, das Betriebsalter, der Frauenanteil, der Teilzeitanteil, die Qualifikationsstruktur, der Anteil geringfügiger Beschäftigung, der Standort des Betriebs, die Investitionstätigkeit, ein erwarteter Fachkräftemangel, der Anteil Mitarbeiter mit bezahlten Überstunden, das Weiterbildungsengagement und der Lohn pro Vollzeitäquivalent ein (vgl. auch Brixey et al. 2006). Das Gelingen des Matching-Verfahrens zeigt sich darin, dass nach vollzogener Paarbildung

---

<sup>18</sup> Bei diesem Vorgehen wird jeder ‚Zwilling‘ nur einmal verwendet, was als restriktive Variante bezeichnet werden kann. Zur Absicherung der Ergebnisse haben wir auch alternative Verfahren genutzt, z. B. Kernel-Matching, bei dem jeder Fall (innerhalb des common supports) in die Paarbildung eingeht, die Fälle aber entsprechend ihrer Nähe (hinsichtlich des propensity scores) gewichtet werden (vgl. Caliendo/Kopeinig 2008).

Die Ergebnisse der verschiedenen Matching-Verfahren, die im Wesentlichen mit den hier präsentierten übereinstimmen, können auf Wunsch von den Autoren bezogen werden.

In dieser Studie wird PSMATCH2 und Stata 9.2 verwendet (vgl. dazu Leuven/Sianesi 2003).



die Matching-Variablen keine signifikanten Unterschiede mehr zwischen beiden Gruppen aufweisen.<sup>19</sup>

**Tab. 9: Paarvergleich: öffentlicher – privater Sektor zur Fluktuation**  
(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Mittelwertvergleich nach der Paarbildung	Betriebe im öffentlichen Dienst	Privat- wirtschaftliche Betriebe	t  diff.=0
<b>Outcome-Variablen</b>			
unbefristete Einstellungen	0,9%	1,7%	3,58***
befristete Einstellungen	2,1%	2,3%	0,29
AG-seitige Kündigungen	0,1%	0,5%	4,23***
AN-seitige Kündigungen	0,4%	0,9%	4,77***
restliche Abgangsgründe <sup>1</sup>	1,6%	2,6%	2,03**
Labour Turnover	5,2%	7,9%	2,61***
N	458	458	

Anmerkung: \*\*\*/\*\*/\* signalisieren einen signifikanten Unterschied auf dem 1%-/5%-/10%-Niveau

<sup>1</sup> z. B. einvernehmliche Aufhebung, Versetzung innerhalb des Unternehmens, Ruhestand, Erwerbsunfähigkeit

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

In Tabelle 9 sind die interessierenden Ergebnisvariablen im Vergleich der „Zwillingsbetriebe“ des öffentlichen und privaten Sektors dargestellt. Im Großen und Ganzen bestätigen sich die bereits berichteten Unterschiede (siehe Tab. 3). Der Labour-Turnover bleibt im öffentlichen Sektor deutlich niedriger, wenngleich die Differenz etwas abnimmt. Besonders markant sind auch hier die Unterschiede bei den unbefristeten Einstellungen sowie den arbeitgeberseitigen Kündigungen. Auch vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse erscheint der öffentliche Dienst als Hort hoher Arbeitsplatzsicherheit – allerdings im Vergleich zur Privatwirtschaft mit hohen Zugangshürden in unbefristete Beschäftigung.

Beim Vergleich der tarifgebundenen Betriebe/Dienststellen mit Betriebs- bzw. Personalrat des öffentlichen Sektors und der Privatwirtschaft waren keine Unterschiede in der Entlohnung (Lohn pro Vollzeitäquivalent) zu Tage getreten (siehe Tab. 8). Die Gegenüberstellung der mit Blick auf die Lohnvariablen gematchten Zwillingsbetriebe ergibt ein deutlich anderes Bild.<sup>20</sup> In den Dienststellen des öffentlichen Sektors wird im Durchschnitt signifikant und mit fast 10% auch merklich weniger bezahlt als in den vergleichbaren Betrieben der Privatwirtschaft.

Dieser Unterschied erscheint auch angesichts bereits vorliegender Ergebnisse durchaus plausibel. Im öffentlichen Dienst bietet ein Betrieb nicht nur eine (im Durchschnitt) höhere Arbeitsplatzsicherheit, dies scheint tatsächlich mit einem spürbar niedrigeren durchschnittlichen Lohnniveau als in der Privatwirtschaft einherzuge-

<sup>19</sup> Tabellen mit den Probitschätzungen für die durchgeführten Matching-Verfahren sowie Übersichten über die jeweilige Matching-Qualität finden sich im Anhang.

<sup>20</sup> Die in die betreffende Probitschätzung eingehenden Variablen sowie Informationen zur Matching-Qualität sind aus den entsprechenden Tabellen im Anhang ersichtlich.

hen. Aber auch hier ist Vorsicht geboten. Möglicherweise sind, wie schon angedeutet, weitere nicht mit den vorliegenden Daten kontrollierbare (individuelle) Faktoren am Werk, die die Lohnhöhe beeinflussen können. Letztlich besteht hier weiterer Forschungsbedarf, dem nur unter Nutzung kombinierter Betriebs- und Beschäftigtendaten entsprochen werden kann.

**Tab. 10: Paarvergleich öffentlicher – privater Sektor zum 'Lohn'**

(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Mittelwertvergleich nach der Paarbildung	Betriebe im öffentlichen Dienst	Privat- wirtschaftliche Betriebe	t  diff~0
<b>Outcome-Variablen</b>			
Lohn pro Vollzeitäquivalent	2.722	2.937	3,43***
Lohn pro Kopf	2.443	2.682	3,74***
N	464	464	

Anmerkung: \*\*\*/\*/\* signalisieren einen signifikanten Unterschied auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

**Tab. 11: Paarvergleich öffentlicher – privater Sektor zur Weiterbildung**

(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Mittelwertvergleich nach der Paarbildung	Betriebe im öffentlichen Dienst	Privat- wirtschaftliche Betriebe	t  diff~0
<b>Outcome-Variablen</b>			
Betrieb finanziert Weiterbildung	96%	91%	3,06***
Intensität der Weiterbildung	31%	32%	0,47
N	464	464	

Anmerkung: \*\*\*/\*/\* signalisieren einen signifikanten Unterschied auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau

Quelle: IAB-Betriebspanel (2008)

Eine weitgehende Bestätigung bzw. Präzisierung der bereits präsentierten Ergebnisse (siehe Tab. 7) zeigt sich dagegen hinsichtlich des betrieblichen Weiterbildungsengagements.<sup>21</sup> Bei der Entscheidung, betriebliche Weiterbildung zu finanzieren, legen die öffentlichen Arbeitgeber ein etwas stärkeres Engagement an den Tag. Geht es um den Anteil der in die Maßnahmen einbezogenen Arbeitnehmer, lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor ausmachen.

## 6. Fazit und Ausblick

Ausgangspunkt unserer Betrachtung des Staates als Arbeitgeber und unserer Gegenüberstellung der Sektoren war die Tatsache, dass die Geltung eines Tarifvertrags und die Existenz eines Betriebs- bzw. Personalrats integraler Bestandteil des öffentlichen Dienstes sind. Ein Vergleich muss dies berücksichtigen, da die Institutionen der In-

<sup>21</sup> Auch hier sei für die Probitschätzung und die Matching-Qualität auf den Anhang verwiesen.

teressenvertretung die Arbeitsbedingungen maßgeblich beeinflussen. Die sonst in der Literatur übliche Gegenüberstellung von öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft insgesamt beschreibt Abweichungen zwischen den Sektoren, die zwar vorhanden sind, aber nicht notwendigerweise auf Besonderheiten der Sektoren, sondern in erster Linie auf Strukturunterschieden zwischen den beiden Wirtschaftsbereichen beruhen.

Die Fokussierung auf die hinsichtlich der Institutionen der Interessenvertretung vergleichbaren Betriebe der Privatwirtschaft bedeutet eine starke Selektion und Konzentration auf die mittleren und großen Einheiten. Das Gros der privatwirtschaftlichen Betriebe, zu denen es kein Pendant im öffentlichen Sektor gibt, bleibt somit außen vor. Vergleicht man nun die in diesem Sinne identischen Betriebe, treten weiterhin deutliche Unterschiede in den Arbeitsbedingungen zutage. Die Ergebnisse weichen teilweise erheblich von denen ab, die man beim Vergleich der beiden Sektoren insgesamt bekäme. Insofern liefern unsere Analysen neue, auch unerwartete Erkenntnisse.

Das Interesse gilt dabei Merkmalen, die den von der EU definierten Dimensionen für die Qualität von Arbeitsplätzen entsprechen, soweit sie auf betrieblicher Ebene operationalisierbar sind und in der Diskussion um den Staat als Modellarbeitgeber bzw. seiner Verabschiedung von dieser Rolle thematisiert werden. Unser Ziel ist es, einen Eindruck bestehender Unterschiede zu geben im Sinne einer anspruchsvolleren Deskription. Dabei gehen wir in zwei Schritten vor: Zunächst betrachten wir in beiden Sektoren nur die Betriebe, die tarifgebunden sind und einen Betriebs- oder Personalrat haben. In einem zweiten Schritt bilden wir mit Matching-Verfahren Paare von Betrieben, die dann auch hinsichtlich weiterer Merkmale möglichst ähnlich sind und sich nur noch durch ihre Zugehörigkeit zu den Sektoren unterscheiden. Dabei geht es uns nicht um die kausale Interpretation der Ergebnisse, sondern vielmehr um die Absicherung unserer Ergebnisse auf Basis der zuvor festgelegten Gruppen.

Eine dem öffentlichen Dienst zugeschriebene Eigenschaft bestätigt sich eindrucksvoll, und zwar die hohe Stabilität der Beschäftigung, die sich sowohl in niedrigeren Kündigungsraten als auch weniger Einstellungen äußert. Diese für Insider beruhigenden Ergebnisse bedeuten natürlich hohe Zugangshürden für Outsider. Die dem öffentlichen Dienst allgemein zugeschriebene Spitzenstellung bei befristeten Neueinstellungen kann bei dem Vergleich ähnlicher Betriebe beider Sektoren nicht mehr bestätigt werden. Allerdings bleibt die vergleichsweise gering ausgebildete Brückenfunktion in reguläre Beschäftigung im öffentlichen Dienst erhalten, die angesichts eines hohen Anteils befristeter Einstellungen arbeitsmarktpolitisch problematisch scheint. Die häufig als Kehrseite dieser Medaille angesprochenen Lohneinbußen lassen sich (auf betrieblicher Ebene) nur beim Vergleich unter Einsatz von Matching-Verfahren feststellen.

Was ebenfalls den Erwartungen entspricht, ist der hohe Frauenanteil im öffentlichen Sektor. Interessant ist, dass sich im Vergleich zur Privatwirtschaft geringere geschlechtsspezifische Ungleichgewichte in der Qualifikationsstruktur zeigen. Die Welt öffentlicher Arbeitgeber ist diesbezüglich zwar nicht in Ordnung, aber deutlich näher an einer geschlechtsneutralen Verteilung. Hinsichtlich der Besetzung von Führungspositionen mit Frauen hat der öffentliche Sektor allerdings ähnliche Defizite zu verzeichnen wie die Privatwirtschaft.

Auch für ältere Arbeitnehmer sieht es im öffentlichen Dienst besser aus. Sie sind dort nicht nur häufiger beschäftigt, es werden auch eher Maßnahmen (inkl. Weiterbildung) zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit eingesetzt. Bei den generellen Weiterbildungsanstrengungen gibt es dagegen wenig Unterschiede zwischen den Sektoren, mit einem leichten Vorsprung öffentlicher Arbeitgeber bei der grundsätzlichen Entscheidung weiterzubilden. Hier zeigt sich, dass sich die Abweichungen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft verringern, wenn man nur die Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs- bzw. Personalrat betrachtet.

Die häufig konstatierte Flexibilisierung des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst und die damit einhergehende Bedeutung atypischer Beschäftigungsverhältnisse lassen sich nur teilweise belegen. Besondere Bedeutung hat die reguläre Teilzeit im öffentlichen Dienst. Hier ist der Unterschied besonders groß im Vergleich zu den ähnlichen Betrieben der Privatwirtschaft. Beim Einsatz von geringfügiger Beschäftigung gibt es hingegen kaum Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Die vermeintliche Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes ist also vor allem auf Strukturunterschiede in den beiden Sektoren bei ‚naiver‘ Betrachtungsweise zurückzuführen. Mini-Jobs spielen im öffentlichen Dienst eine geringere Rolle als in der Privatwirtschaft, Leiharbeit so gut wie keine. Der Anteil befristeter Beschäftigter ist wiederum im öffentlichen Dienst höher.

Insgesamt gibt unsere Untersuchung des öffentlichen Sektors durch den Vergleich ausgewählter Gruppen von ähnlichen Betrieben einen Eindruck von den Arbeitsbedingungen und den gegenüber der Privatwirtschaft bestehenden Unterschieden wieder. Die empirischen Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Staat trotz Ökonomisierungs- und Privatisierungstendenzen nach wie vor eher bessere Arbeitsbedingungen als die Privatwirtschaft bietet. Durch die eher „unorthodoxe“ methodische Herangehensweise, zunächst nur die „guten“ Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs- bzw. Personalrat zum Vergleich heranzuziehen, konnten neue Erkenntnisse gewonnen werden. Die Matching-Methode hat sich darüber hinaus als gutes Verfahren erwiesen, um deskriptive Ergebnisse auf hohem Niveau abzusichern, ohne allerdings daraus kausale Interpretationen ableiten zu können.

Eine Sonderstellung nehmen in gewisser Hinsicht die Ergebnisse zu den Löhnen ein. Zu deren Untersuchung reichen die auf Betriebsebene vorliegenden Daten vermutlich nicht aus, da die Lohnhöhe in besonderem Maße von den individuellen Charakteristika der Beschäftigten abhängt. Hier besteht – wie bereits gesagt – weiterer Forschungsbedarf. Bei Heranziehung von kombinierten Betriebs-Beschäftigten-Datensätzen könnten dann sowohl betriebliche als auch individuelle Merkmale berücksichtigt werden.

Interessant wäre es, die hier vorgenommenen Analysen auch auf weitere Gruppen von Betrieben auszuweiten. So könnten mit der gleichen Methodik beispielsweise staatliche und private Banken oder kommunale Versorgungsbetriebe mit privatwirtschaftlichen verglichen werden. Die daraus gewonnenen Ergebnisse würden einen Beitrag zum besseren Verständnis der Funktionsweise der verschiedenen Sektoren leisten. Als weiteres Forschungsfeld bietet sich der Nonprofit-Sektor an. Angesichts des zunehmenden Umfangs dieses Bereichs gewinnen auch die Arbeitsbedingungen dort an Bedeutung und verdienen einen genaueren Blick.

## Literatur

- Addison, J.T./Schnabel, C./Wagner, J. (2004): The Course of Research into the Economic Consequences of German Work Councils. In: *British Journal of Industrial Relations*, 42: 255-281.
- Ahlers, E. (2004): Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst? In: *WSI-Mitteilungen*, 57(2): 78-83.
- Allington, N./Morgan, P. (2003): Does It Pay to Work in the Public Sector? Evidence from Three Decades of Econometric Analysis. In: *Public Money & Management*, 4: 253-262.
- Bogumil, J. (2004): Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung. In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34*: 209-231.
- Bellmann, L./Fischer, G./Hohendanner, C. (2009): Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: *Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB-Bibliothek 314*: 360-401.
- Bellmann, L./Leber, U./Stegmaier, J. (2007): Betriebliche Personalpolitik und Weiterbildungsengagement gegenüber älteren Beschäftigten. Ein Überblick mit den Daten des IAB-Betriebspanels. In: H. Loebe/E. Severing (Hrsg.): *Demografischer Wandel und Weiterbildung. Strategien einer alterssensiblen Personalpolitik*, Bielefeld: 81-98.
- Boockmann B./Hagen T. (2003): Works Councils and Fixed-term Employment: Evidence from West German Establishments. In: *Schmollers Jahrbuch (Journal of Applied Social Science Studies)*, 123(3): 359-381.
- Brixy, U./Kohaut, S./Schnabel, C. (2006): Zur Arbeitsplatzqualität in Neugründungen: Eine empirische Analyse mit Daten des IAB-Betriebspanels. *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 305, Nürnberg.
- Brehmer, W./Seifert, H. (2008): Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 41(4): 501-531.
- Caliendo, M. and Kopeinig, S. (2008): Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching. In: *Journal of Economic Surveys*, 22(1): 31-72.
- Czerwick, E. (2007): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes*. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dathe, D./ Hohendanner, C./Priller, E. (2010): Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld. In: *Sozialpsychiatrische Informationen*, 40(2): 20-22.
- Düll, H./Bellmann, L. (1998): Betriebliche Weiterbildungsaktivitäten in West- und Ostdeutschland. Eine theoretische und empirische Analyse mit den Daten des IAB-Betriebspanels 1997. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 31(2): 205-225.
- Ellguth, P. (2003): Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung. In: *WSI-Mitteilungen*, 56(3): 194-199.
- Ellguth/Kohaut (2010): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2009. In: *WSI-Mitteilungen*, 63(4): 204–209.
- Fischer, G./Janik, F./Müller, D./Schmucker, A. (2009): The IAB Establishment Panel – Things Users Should Know. In: *Schmollers Jahrbuch*, 129: 133-148.
- Giesecke, J. 2006: *Arbeitsmarktflexibilisierung und Soziale Ungleichheit*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Henneberger, F. (1997): *Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Henneberger, F. (2004): *Studien zum Arbeitsmarkt*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Hirsch, B./König, M./Möller, J. (2009): Is There a Gap in the Gap? Regional Differences in the Gender Pay Gap. *IZA Discussion Paper* 4231.
- Hohendanner, C. (2010): Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung. *IAB-Kurzbericht* 14/2010.
- Hohendanner, C./Gerner, H.-D. (2010): Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik. In: *Soziale Welt*, 61(1): 27-50.
- Jirjahn, U. (2005): *Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland: Überblick über den Stand der Forschung und Perspektiven für zukünftige Studien*. Gutachten für die Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.
- Jürges, H. (2002): The Distribution of the German Public-private Wage. In: *Labour*, 16(2): 347-381.

- Keller, B. (2006): Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst. In: Die Verwaltung. In: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 39: 79-99.
- Keller, B. (2007): Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven. In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 40: 173-202.
- Keller, B. (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen. Berlin: edition sigma.
- Keller, B. (2011): After the End of Stability. Recent Trends in the Public Sector of Germany. In: International Journal of Human Resource Management, 22, im Erscheinen.
- Keller, B./Henneberger F. (1993): Privatwirtschaft und Öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken. In: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. München: 249-276.
- Keller, B./Schnell R. (2003): Zur empirischen Analyse von Personalräten – Strukturdaten und Probleme der Interessensvertretung. In: WSI-Mitteilungen, 56(3): 183-193.
- Keller, B./Schnell R. (2005): Sozialstruktur und Problemfelder der Interessenvertretung im öffentlichen Dienst. Eine empirische Untersuchung von Personalräten in West- und Ostdeutschland. In: Berliner Journal für Soziologie, 15: 87-102.
- Keller, B./Seifert, H. (2006): Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität. In: WSI-Mitteilungen, 59(5): 235-240.
- Kippels, G. (1990): Die Betriebs- und Personalvertretung. Vergleich und Analyse der Organisationsstrukturen sowie der Stellung der Beteiligten, Dissertation Bonn.
- Kohaut, S./Möller, I. (2010): Führungspositionen in der Privatwirtschaft: Frauen kommen auf den Cheftagen nicht voran. IAB-Kurzbericht, 6/2010.
- Kossens, M. (1996): Die strukturellen Unterschiede der betrieblichen Interessenvertretung nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz und dem Betriebsverfassungsgesetz. In: Recht im Amt, 2, 66-79.
- Leuven, E./Sianesi, B. (2003): PSMATCH2: Stata Module to Perform Full Mahalanobis and Propensity Score Matching, Common Support Graphing, and Covariate Imbalance Testing.  
URL: <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>.
- Melly, B. (2005): Public-private Sector Wage Differentials in Germany: Evidence from Quantile Regression. In: Empirical Economics, 30: 505-520.
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform, 31: 415-434 und 457-475.
- O.V. (2010): Anstellung. Bundesregierung gefallen befristete Verträge, Focus Online.  
URL: [http://www.focus.de/finanzen/karriere/perspektiven/anstellung-bundesregierung-gefallen-befristete-vertraege\\_aid\\_490621.html](http://www.focus.de/finanzen/karriere/perspektiven/anstellung-bundesregierung-gefallen-befristete-vertraege_aid_490621.html) (Stand: 20.12.2010).
- Obertreis, R. (2009): Firmen wollen flexibel sein. Zeitarbeit zieht wieder an, tagblatt.de.  
URL: [http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/wirtschaft\\_artikel,-Zeitarbeit-zieht-wieder-an-\\_arid,76787.html](http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/wirtschaft_artikel,-Zeitarbeit-zieht-wieder-an-_arid,76787.html) (Stand: 20.12.2010).
- Pfeifer, C. (2011): Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment. In: German Economic Review, 12(1): 85–99.
- Pfeifer, C. (2007): Eine theoretische und empirische Analyse der betrieblichen Determinanten von Teilzeitarbeit, Mini- und Midi-Jobs. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 40(1): 65-76.
- Schnabel, C. (2007), Arbeitnehmervertretungen im öffentlichen Sektor: Bedeutung und (potenzielle) Effizienzwirkungen. In: Neumärker, B./Schnabel, C. (Hg.): Ordnungspolitik für den öffentlichen Sektor. Marburg: 193-212.
- Schuppert, G.F. (2000): Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden. Nomos.
- Seifert, H./Tangian A. (2009). Index „Qualität der Arbeit“: Nordische Länder und Deutschland im Vergleich. In: WSI-Mitteilungen, 62(1): 52-57.
- Siebern-Thomas, F. (2005): Zum Stellenwert der „Qualität der Arbeit“ in der europäischen Beschäftigungspolitik. In: WSI-Mitteilungen, 58(4): 200-206.
- Tepe, M./Kroos, D. (2010): Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. In: WSI-Mitteilungen, 63(1): 3-10.



## Anhang 1 Determinanten der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst Probitschätzung für Matching zur Fluktuation

(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Unabhängige Variablen	Koeff.	Std.f.
Beschäftigtenzahl (log)	-0,014	(0,028)
Branchentarifvertrag (ja=1)	0,343 ***	(0,101)
Betriebsgründung vor 1990 (ja=1)	0,431 ***	(0,092)
Anteil Frauen	0,809 ***	(0,190)
Anteil Teilzeitbeschäftigte	1,707 ***	(0,245)
Anteil Hochqualifizierter	2,512 ***	(0,225)
Anteil Geringqualifizierter	-2,631 ***	(0,499)
Standort: Siedlungsdichte >= 50000 (ja=1)	-0,285 ***	(0,070)
Investitionen in I&K (ja=1)	0,157 *	(0,082)
Investitionen in Produktionsanlagen (ja=1)	-0,359 ***	(0,083)
Personalproblem: Fachkräftemangel (ja=1)	-0,245 ***	(0,069)
Anteil Mitarbeiter mit bezahlten ÜS	-1,510 ***	(0,209)
Betrieb finanziert Weiterbildung (ja=1)	0,525 ***	(0,168)
Lohn pro Vollzeitäquivalent	0,000 ***	(0,000)
In Westdeutschland (ja=1)	0,047	(0,085)
Konstante	-1,510 ***	(0,241)
Wald Chi <sup>2</sup>	482,8	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,32	
Fallzahl (Betriebe)	2157	

Anmerkung: \*\*\*/\*\*/\* signalisieren einen signifikant positiven bzw. negativen Zusammenhang auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008

## Anhang 2 Überprüfung der Matchingqualität: Fluktuation

(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Mittelwertvergleich nach der Paarbildung	Betriebe im öffentlichen Dienst	Privat- wirtschaftliche Betriebe	t  diff~≠0
<b>(Matching) Variablen</b>			
Betriebsgröße	380	403	0,28
Betrieb vor 1990 entstanden (ja=1)	0,74	0,74	0,15
Anteil Frauen	0,49	0,48	0,63
Anteil Teilzeitbeschäftigte	0,23	0,24	0,36
Anteil Hochqualifizierter	0,13	0,14	0,38
Anteil Geringqualifizierter	0,04	0,04	0,09
Standort: Siedlungsdichte >= 50000 (ja=1)	0,42	0,43	0,47
Investitionen in I&K (ja=1)	0,65	0,63	0,69
Investitionen in Produktionsanlagen (ja=1)	0,61	0,61	0,14
Personalproblem: Fachkräftemangel (ja=1)	0,32	0,32	0,09
Anteil Mitarbeiter mit bezahlten ÜS	0,07	0,09	1,47
Betrieb finanziert Weiterbildung (ja=1)	0,95	0,93	1,56
Lohn pro Vollzeitäquivalent	2734	2825	1,50
Standort in Westdeutschland (ja=1)	0,66	0,70	1,62
N	458	458	
Bias-Reduktion		87,5%	
p>Chi <sup>2</sup>		0,73	

Anmerkung: \*\*\*/\*\*/\* signalisieren einen signifikanten Unterschied auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau

<sup>1</sup> z. B. einvernehmliche Aufhebung, Versetzung innerhalb des Unternehmens, Ruhestand, Erwerbsunfähigkeit

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008

**Anhang 3 Determinanten der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst****Probitschätzung für Matching zu Lohnkosten**

(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Unabhängige Variablen	Koeff.	Std.f.
Beschäftigtenzahl (log)	0,063 **	(0,027)
Branchentarifvertrag (ja=1)	0,276 ***	(0,086)
Betriebsgründung vor 1990 (ja=1)	0,486 ***	(0,073)
Anteil Frauen	0,927 ***	(0,163)
Anteil Teilzeitbeschäftigte	1,398 ***	(0,212)
Anteil Hochqualifizierter	2,159 ***	(0,181)
Anteil Geringqualifizierter	-2,528 ***	(0,433)
Anteil befristet Beschäftigter	0,504	(0,325)
Technischer Stand: (sehr) gut (ja=1)	-0,160 **	(0,066)
Standort: Siedlungsdichte >= 50000 (ja=1)	-0,302 ***	(0,063)
Investitionen in I&K (ja=1)	0,150 **	(0,074)
Investitionen in Produktionsanlagen (ja=1)	-0,391 ***	(0,075)
Personalproblem: Fachkräftemangel (ja=1)	-0,520 ***	(0,066)
Anteil Mitarbeiter mit bezahlten ÜS	-1,539 ***	(0,177)
Betrieb bildet aus (ja=1)	-0,271 ***	(0,078)
Betrieb finanziert Weiterbildung (ja=1)	0,637 ***	(0,143)
Konstante	-1,833 ***	(0,195)
Wald Chi <sup>2</sup>	619,2	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,33	
Fallzahl (Betriebe)	2597	

Anmerkung: \*\*\*/\*\*/\* signalisieren einen signifikant positiven bzw. negativen Zusammenhang auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008

**Anhang 4 Überprüfung der Matchingqualität: Lohnkosten**

(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Mittelwertvergleich nach der Paarbildung	Betriebe im öffentlichen Dienst	Privat- wirtschaftliche Betriebe	t  diff=0
<b>(Matching) Variablen</b>			
Betriebsgröße	378	421	0,50
Branchentarifvertrag (ja=1)	0,88	0,86	0,69
Betriebsgründung vor 1990 (ja=1)	0,74	0,76	0,83
Anteil Frauen	0,49	0,47	1,25
Anteil Teilzeitbeschäftigte	0,24	0,23	0,79
Anteil Hochqualifizierter	0,14	0,14	0,52
Anteil Geringqualifizierter	0,04	0,04	0,05
Anteil befristet Beschäftigter	0,06	0,06	0,02
Technischer Stand: (sehr) gut (ja=1)	0,70	0,67	0,85
Standort: Siedlungsdichte >= 50000 (ja=1)	0,44	0,48	1,25
Investitionen in I&K (ja=1)	0,66	0,63	1,03
Investitionen in Produktionsanlagen (ja=1)	0,62	0,59	1,07
Personalproblem: Fachkräftemangel (ja=1)	0,36	0,35	0,21
Anteil Mitarbeiter mit bezahlten ÜS	0,07	0,09	1,93
Betrieb bildet aus (ja=1)	0,76	0,72	1,41
Betrieb finanziert Weiterbildung (ja=1)	0,95	0,96	0,32
N	464	464	
Bias-Reduktion		84,9%	
p>Chi <sup>2</sup>		0,80	

Anmerkung: \*\*\*/\*\*/\* signalisieren einen signifikanten Unterschied auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau

<sup>1</sup> z. B. einvernehmliche Aufhebung, Versetzung innerhalb des Unternehmens, Ruhestand, Erwerbsunfähigkeit

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008

## Anhang 5 Determinanten der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst

### Probitschätzung für Matching Matching zur Weiterbildung

(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Unabhängige Variablen	Koeff.	Std.f.
Beschäftigtenzahl (log)	0,330 ***	(0,100)
Branchentarifvertrag (ja=1)	0,455 ***	(0,082)
Betriebsgründung vor 1990 (ja=1)	-1,462	(0,964)
Anteil Auszubildende	0,838 ***	(0,184)
Anteil Frauen	1,591 ***	(0,244)
Anteil Teilzeitbeschäftigte	2,450 ***	(0,228)
Anteil Hochqualifizierter	-2,828 ***	(0,490)
Anteil Geringqualifizierter	0,452	(0,373)
Anteil befristet Beschäftigter	-0,093	(0,073)
Technischer Stand: (sehr) gut (ja=1)	-0,254 ***	(0,070)
Standort: Siedlungsdichte >= 50000 (ja=1)	0,207 **	(0,083)
Investitionen in I&K (ja=1)	-0,340 ***	(0,083)
Investitionen in Produktionsanlagen (ja=1)	-0,447 ***	(0,072)
Personalproblem: Fachkräftemangel (ja=1)	-1,498 ***	(0,209)
Anteil Mitarbeiter mit bezahlten ÜS	0,000 ***	(0,000)
Lohn pro Vollzeitäquivalent	-1,032 ***	(0,205)
Konstante	0,330 ***	(0,100)
Wald Chi <sup>2</sup>	469,7	
Pseudo R <sup>2</sup>	0,32	
Fallzahl (Betriebe)	2146	

Anmerkung: \*\*\*/\*\*/\* signalisieren einen signifikant positiven bzw. negativen Zusammenhang auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008

## Anhang 6 Überprüfung der Matchingqualität: Weiterbildung

(Basis: Betriebe mit Tarifbindung und Betriebs-/Personalrat)

Mittelwertvergleich nach der Paarbildung	Betriebe im öffentlichen Dienst	Privat- wirtschaftliche Betriebe	t  diff=0
<b>(Matching) Variablen</b>			
Betriebsgröße	391	388	0,04
Branchentarifvertrag (ja=1)	0,88	0,86	0,97
Betriebsgründung vor 1990 (ja=1)	0,74	0,75	-0,46
Anteil Auszubildende	0,04	0,04	-0,94
Anteil Frauen	0,49	0,47	1,04
Anteil Teilzeitbeschäftigte	0,24	0,23	0,42
Anteil Hochqualifizierter	0,13	0,14	-0,20
Anteil Geringqualifizierter	0,04	0,05	-0,25
Anteil befristet Beschäftigter	0,06	0,06	0,29
Technischer Stand: (sehr) gut (ja=1)	0,69	0,69	-0,14
Standort: Siedlungsdichte >= 50000 (ja=1)	0,43	0,45	-0,67
Investitionen in I&K (ja=1)	0,64	0,62	0,69
Investitionen in Produktionsanlagen (ja=1)	0,60	0,60	0,20
Personalproblem: Fachkräftemangel (ja=1)	0,34	0,32	0,63
Anteil Mitarbeiter mit bezahlten ÜS	0,07	0,09	-1,50
Lohn pro Vollzeitäquivalent	2748	2784	-0,59
N	456	456	
Bias-Reduktion		89,1%	
p>Chi <sup>2</sup>		0,97	

Anmerkung: \*\*\*/\*\*/\* signalisieren einen signifikanten Unterschied auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau

<sup>1</sup> z. B. einvernehmliche Aufhebung, Versetzung innerhalb des Unternehmens, Ruhestand, Erwerbsunfähigkeit

Quelle: IAB-Betriebspanel 2008